

20 de marzo de 2006

**Advertencia de
Ilegalidad**

Concepto

Advertencia de Ilegalidad interpuesta por el licenciado Jaime Castillo Herrera, en representación de **Cable & Wireless Panamá, S.A.**, en contra de la frase "Sistema de acceso a tarjetas de débito y crédito" contenida en el Literal "h" del Artículo Primero de la Resolución Núm.JD-3518 de 25 de septiembre de 2002, por medio del cual se modificó el Plan Nacional de Numeración de acuerdo con la Audiencia Pública celebrada el 7 de marzo de 2002, emitida por el **Ente Regulador de los Servicios Públicos.**

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

De conformidad con el numeral 9 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, acudo a su Despacho con la finalidad de emitir concepto en la Advertencia de Ilegalidad descrita en el margen superior.

I. Las normas que el demandante considera infringidas, sus conceptos de violación y el concepto de la Procuraduría de la Administración.

a. El artículo 15 del Código Civil, concerniente a la obligatoriedad de las órdenes y demás actos expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria.

El apoderado judicial del demandante afirma que el Literal "h" del Resuelto Primero de la Resolución Núm.JD-3518

de 25 de septiembre de 2002, viola directamente por omisión el artículo 15 del Código Civil, toda vez que se incluye como un Código de Marcación Abreviada de Interés Público uno que no tiene nada que ver con la urgencia, emergencia o el interés de la colectividad, sobrepasando así lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo 73 de 1997, que reglamenta las telecomunicaciones en Panamá.

Con relación a este cargo de ilegalidad, conviene señalar que la potestad reglamentaria de una autoridad es conferida y determinada por la Ley, por lo que es oportuno revisar su alcance dentro de las normas vigentes que regulan la materia.

En ese sentido, observamos que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 31 de 1996, el Ente Regulador de los Servicios Públicos está facultado para elaborar, dictar y velar por el cumplimiento del Plan Nacional Técnico de Telecomunicaciones que incluye, entre otros, el Plan de Numeración.

De igual manera, el artículo 32 del Decreto Ejecutivo 73 de 1997 concede al Ente Regulador la atribución de establecer, administrar, modificar e implementar el Plan Nacional de Numeración.

Como vemos ambas normas le atribuyen al Ente Regulador la facultad de elaborar, modificar y administrar el Plan Nacional de Numeración, así como de velar por su cumplimiento, delimitando así el marco de acción dentro del cual esa entidad reguladora puede ejercer su potestad reglamentaria.

En atención a lo anterior, debemos puntualizar que la Resolución JD-3518 de 2002 fue dictada por el Ente Regulador de los Servicios Públicos en el ejercicio de su potestad reglamentaria, cumpliendo con las funciones legales otorgadas, pues la misma modificó el Plan Nacional de Numeración, adoptado mediante Resolución JD-179 de 1998 del Ente Regulador, observando el procedimiento de Audiencia Pública establecido en la Ley. Por lo tanto, el artículo 15 del Código Civil no ha sido infringido por la Administración, como lo alega la demandante.

b. El actor también considera violado el artículo 70 del Decreto Ejecutivo 73 de 1997, que trata de los servicios que deben brindarse a los usuarios a través de los teléfonos públicos.

Según la recurrente, la violación a la norma es directa, toda vez que se tergiversa la obligación de un Concesionario de Teléfonos Públicos (104) de brindar acceso gratuito a números de emergencia, calificando como tal un sistema que no es de interés público y que no se encuentra incluido en esta norma, como lo es el sistema de acceso a las tarjetas de crédito y débito de otros operadores.

Sobre este cargo, reiteramos que tanto el artículo 73 de la Ley 31 de 1996, como el artículo 32 del Decreto Ejecutivo 73 de 1997, otorgan al Ente Regulador la facultad de establecer, administrar, **modificar** e implementar el Plan Nacional de Numeración. Por lo cual, es preciso indicar que la Resolución que contiene la frase impugnada modificó el Plan Nacional de Numeración, en virtud de una facultad que le

otorga la ley. Asimismo, conviene expresar que durante la Audiencia Pública realizada el 7 de marzo de 2002, la empresa Cable & Wireless no presentó observaciones ni recomendaciones sobre la clasificación de los números de tres dígitos, como se lo permite el artículo 33 del Decreto 73. Sobre esta clasificación sólo la empresa BSC de Panamá solicitó la definición de los conceptos de las categorías y el procedimiento para su asignación, lo cual indica claramente que Cable & Wireless estuvo totalmente de acuerdo con la dicha clasificación y no la consideraba ilegal.

Por otra parte, observamos que el Plan Nacional de Numeración establece el sistema de numeración telefónica nacional que comprende todos los servicios de telefonía, como: el Servicio de Telecomunicación Básica Local (101), el Servicio de Telecomunicación Básica Nacional (102), el Servicio de Telecomunicación Básica Internacional (103), el Servicio de Terminales Públicos y Semi-Públicos (104), el Servicio de Comunicaciones Personales (106), Servicio de Telefonía Móvil Celular, Bandas A y B (107), el Servicio de Sistemas Troncales Convencionales para Uso Público o Privado (201), el Servicio de Buscapersonas (210), el Servicio Internet para Uso Público (211), entre otros. (Ver Resolución JD-179 de 12 de febrero de 1998 del Ente Regulador). En consecuencia, la nueva clasificación de los servicios especiales de marcación abreviada (tres dígitos) resulta válida y aplicable a todos los sistemas de comunicaciones, sea a través de teléfonos fijos, teléfonos celulares, teléfonos públicos o semipúblicos.

Lo expuesto nos lleva a la conclusión que el artículo que se invoca como infringido no es aplicable a la situación que regula la Resolución JD-3518, toda vez que el mismo se refiere exclusivamente a los servicios que deben brindar los teléfonos públicos, los cuales estarán, en todo caso, sujetos a las reglamentaciones que establezca el Ente Regulador, por disposición de la Ley. Mientras que la Resolución en cuestión modifica el sistema de numeración actual, el cual es válido para todos los sistemas de comunicaciones a nivel nacional.

Este Despacho considera en consecuencia, que el cargo alegado sobre la violación del artículo 70 del Decreto Ejecutivo 73 de 1997 carece de asidero jurídico, por tanto debe ser desestimado.

c. El artículo 254, punto 254.1 del Decreto Ejecutivo 73 de 1997, referente a la obligación de los concesionarios de telefonía de proveer acceso gratuito a llamadas de urgencia con número abreviado.

El recurrente considera que la frase del literal "h" del Artículo Primero de la Resolución Núm. JD-3518 viola directamente esta norma, toda vez que, según su criterio, excede y tergiversa la obligación de un Concesionario de Teléfonos públicos (104) de brindar acceso gratuito a números de emergencia, como los de organismos de seguridad y emergencia, pues califica como tal el acceso a la plataforma prepagada de otro concesionario, lo cual no constituye un número de emergencia y por tanto no es un Código de Interés Público.

En relación con este cargo de ilegalidad, debemos advertir que el artículo invocado prevé prestaciones que deben dar todos los concesionarios de servicios de telefonía a sus clientes, como parte de la atención al cliente; sin embargo, estas prestaciones son mínimas, pues los servicios de telecomunicaciones se deben prestar conforme a las **metas de expansión, calidad de servicio y satisfacción de la demanda**, tal como lo dispone el artículo 255 del Decreto Ejecutivo 73.

En ese sentido, indicamos que la implementación del sistema de tarjetas de llamadas de crédito o débito responde, precisamente, a la expansión del servicio de telefonía en atención a su creciente demanda, y el mismo debe ser reglamentado por el Ente Regulador de los Servicios Públicos, tal como lo exige el Decreto Ejecutivo 73 de 1997 y la Ley 31 de 1996.

Es preciso insistir que el Ente Regulador está facultado para establecer y modificar el Plan Nacional de Numeración, por ende es el encargado de hacer los ajustes necesarios para modernizar la Red Nacional de Telecomunicaciones y para el desarrollo de nuevos servicios, entre los cuales está el sistema de tarjetas de llamadas de crédito o débito.

Además, todos los concesionarios pueden presentar recomendaciones al Ente Regulador sobre el Plan de Numeración, potestad que no fue ejercida por la empresa Cable % Wireless en su momento, por lo que resulta inconveniente e inconsecuente pretender ahora impugnar la inclusión del acceso a tarjetas de llamadas como números de interés

público, cuando este sistema beneficia a la mayor parte de los usuarios del país que de otra forma no pudieran tener acceso al servicio de telefonía, que es un servicio público.

En consecuencia, este Despacho considera que no se configura la ilegalidad invocada por lo que este cargo debe ser desestimado.

Por todo lo antes expuesto, la Procuraduría de la Administración solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la frase "sistemas de acceso a las tarjetas de débito y crédito" del Literal "h" del artículo primero de la Resolución JD-3518 de 25 de septiembre de 2002, pues la misma no viola el artículo 15 del Código Civil, ni los artículos 70 y 254 del Decreto Ejecutivo 73 de 1997.

Pruebas: Aceptamos las presentadas conforme a la Ley.

Derecho: Negamos el invocado.

Señor Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, a. i.

OC/19/iv-mcs.